Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/5687
11. 08. 76

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pfeifer, Dr. Fuchs, Dr. Gölter, Frau Benedix, Dr. Hornhues, Hussing, Dr.-Ing. Oldenstädt, Dr. Probst, Dr. Schäuble, Schmidt (Wuppertal) und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 7/5629 –

betr. soziale Lage der Studenten

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft – MB/II A 4 – – 0104 – 6 – 86/76 – hat mit Schreiben vom 5. August 1976 die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit wie folgt beantwortet:

Die Sorge um die soziale Lage der Auszubildenden hat für die Bundesregierung unverändert eine besondere Priorität. Die Bundesregierung hat durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz und dessen Weiterentwicklung, durch ihre Mitwirkung bei der Schaffung hunderttausender neuer Studienplätze, durch die Förderung des Studentenwohnraumbaus und kürzlich erst durch die Einführung der gesetzlichen Krankenversicherung der Studenten entscheidende Schritte zugunsten wirklicher Chancengleichheit für die jungen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland eingeleitet; sie hat damit zugleich die Grundlagen für eine wirksame soziale Sicherung der Auszubildenden geschaffen.

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz gewährleistet eine Förderung von Schülern weiterführender allgemein- und berufsbildender Schulen ab Klasse 11 und hat damit für viele Jugendliche den Zugang zu weiterführender Bildung überhaupt erst eröffnet. Im Bereich ihrer Verantwortung hat die Bundesregierung wesentliche Leistungen erbracht, um einem sozialen Numerus clausus zu begegnen und an die Stelle schichtenspezifischer Selektion breite Förderung zu setzen. Die Gesamtbilanz ist beachtlich: Nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz wurden 1975 etwa 640 000 Schüler und Studenten gefördert. Der Mittelaufwand des Bundes und der Länder betrug im Haushaltsjahr 1975 2,63 Mrd. DM bei einem Bundesanteil von 1,71 Mrd. DM; 1976 sind allein beim Bund 1,8 Mrd. DM für Ausbildungsförderung vorgesehen.

Druck: Thenée Druck KG, 53 Bonn, Tel.: (02221) 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestr. 56, Tel. (02221) 36 35 51

Wesentliche Zielsetzung des Haushaltsstrukturgesetzes war die nach der finanzwirtschaftlichen Gesamtsituation notwendige Begrenzung des Mittelbedarfs. Sie zwang auch zu Einsparungen im Bereich der individuellen Förderung der Ausbildung. Dies geschah – im Einvernehmen mit allen Ländern – zum einen durch eine Reihe struktureller Änderungen, zum anderen durch die Aussetzung der Anpassung der Leistungen im Herbst 1976 bei gleichzeitiger Einführung eines Härteausgleichs.

Die Bundesregierung erinnert daran, daß das Haushaltsstrukturgesetz 1975 von den Regierungsparteien und der Opposition gemeinsam getragen worden ist. Sie erinnert aber auch daran, daß im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vom Bundesrat weitergehende Einsparungsforderungen, wie z. B. die Verzinsung eines großen Teils der nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zu leistenden Darlehen, erhoben worden sind. Es ist der Koalition jedoch gelungen, diese Einschränkungen zu verhindern, die den sozialen Kernbereich der Förderung empfindlich berührt hätten.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß nach Berechnungen des Deutschen Studentenwerkes im Jahresbericht 1975 die Ausbildungskosten im Bewilligungszeitraum 1976/1977 auf 690 DM pro Monat steigen werden, die höchstmögliche Förderung des BAföG aber bei 550 DM liegen wird?

Das Deutsche Studentenwerk hat nach Kenntnis der Bundesregierung nicht einen bestimmten Mindestbedarf ermittelt, sondern aufgrund der von den Studenten gemachten Angaben die durchschnittlichen tatsächlichen Ausgaben der Studenten festgestellt und diesen Satz auf das Jahr 1976 hochgerechnet. Das Deutsche Studentenwerk hat bereits zur Zeit der Geltung des Honnefer Modells Berechnungen dieser Art angestellt, denen Bund und Länder schon damals bei der Festsetzung der Förderungsmeßbeträge aus den genannten methodischen Gründen nicht folgen konnten.

Unzutreffend ist die Vermutung der Opposition, der höchstmögliche Förderungsbetrag liege bei 550 DM. In vielen Fällen wird dieser Betrag durch zusätzliche Leistungen etwa für Wohnungsmiete, Fahrkosten, Lehr- und Arbeitsmittel überschritten.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß nach den Berechnungen des Deutschen Studentenwerkes durch die Bestimmungen des Haushaltsstrukturgesetzes über Freibeträge und Bedarfssätze nach dem BAföG zwischen 10 v. H. und 15 v. H. derjenigen, die im Bewilligungszeitraum 1974/1975 noch gefördert wurden, aus der Förderung herausfallen und bei rund zwei Drittel der Geförderten eine Kürzung von 50 DM bis 100 DM eintreten wird?

Die Auswirkungen des Haushaltsstrukturgesetzes sind beim Gesetzgebungsverfahren eingehend behandelt worden. Dabei wurde von allen an dem Verfahren Beteiligten daran festgehalten, daß der Bereich der Ausbildungsförderung nicht gänzlich

von den Einsparungen ausgenommen werden könne, die andere Bereiche und Gruppen hinnehmen mußten.

Die Bundesregierung hat die Sparmaßnahmen im Bereich der Ausbildungsförderung jedoch – entsprechend der Staffelung der Einkommen – bewußt unterschiedlich bemessen. Ausgehend von der Tatsache, daß ausbildungsbezogene Leistungen bis in relativ hohe Einkommensgruppen erbracht werden (vgl. Bericht der Bundesregierung vom 27. März 1975, Drucksache 7/3438, Tabelle 6), hat sich die Bundesregierung von der Erwägung leiten lassen, daß Begrenzungen der Leistungen dort eher vertretbar sind, wo höhere Einkommen anzurechnen sind und deshalb nur Teilförderung in Betracht kommt.

Anders hat sich für die Bundesregierung die Situation der voll geförderten Auszubildenden dargestellt. Da die voll geförderten Auszubildenden allein auf BAföG-Leistungen angewiesen sind, wurde in erster Linie für sie durch Artikel 18 § 2 des Haushaltsstrukturgesetzes der zehn prozentige Härteausgleich als zeitlich begrenzter Ersatz für die verschobene Anpassung geschaffen. Der Härteausgleich kommt wegen seiner prozentualen Koppelung an die Höhe des nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz errechneten Förderungsbetrages gleitend auch bereits den teilgeförderten Auszubildenden zugute. Damit ist der soziale Kernbereich der Ausbildungsförderung erhalten geblieben.

Gesichertes statistisches Material über die Zahl derjenigen, die aus der Förderung herauswachsen oder verminderte Förderungsbeträge erhalten, liegt bisher noch nicht vor.

Im übrigen liegt es in der Systematik des Gesetzes und im Willen des Gesetzgebers, daß eine Verbesserung der Einkommen oberhalb einer bestimmten Mindestgrenze auch zu einer – im Betrag geringeren – Reduzierung der Förderung oder zu einem einkommensbedingten Herauswachsen aus der Förderung führen kann. Vor diesem Hintergrund sind die Angaben des Deutschen Studentenwerks zu sehen. Einen verbesserten Überblick über die Situation versprechen die Unterlagen, die z. Z. im Rahmen der vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft finanzierten achten Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks über die wirtschaftliche und soziale Sicherung des Studiums erarbeitet werden und Ende dieses Jahres zur Verfügung stehen sollen.

Die Bundesregierung wird anhand gesicherter Daten im Rahmen des in Frage 6 erwähnten Berichts gemäß § 35 BAföG und nach sorgfältiger Konsultation der Länder und Hochschulen die Situation in der Ausbildungsförderung darstellen.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung weiterhin die Ansicht des Deutschen Studentenwerkes, daß durch die im Haushaltsstrukturgesetz ebenfalls vorgesehene Änderung der Bemessungsgrundlage (§ 25 Abs. 4 BAföG) lediglich bei 10 v. H. der Geförderten, die zu Familien mit vier und mehr Kindern in der Ausbildung gehören, eine Verbesserung möglich ist, während etwa

zwei Drittel der nur Teilgeförderten eine Verringerung des Förderungsbetrages wird hinnehmen müssen? Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß somit davon ausgegangen werden muß, daß sich bei den Teilgeförderten im Einzelfall sogar Verringerungen des monatlichen Förderungsbetrages zwischen 50 DM und 200 DM ergeben?

Durch Artikel 18 § 1 Nr. 3 des Haushaltsstrukturgesetzes wurde der Schlüssel für die Anrechnung des Einkommens der Eltern und des Ehegatten des Auszubildenden, soweit es den Grundfreibetrag übersteigt, geändert: Der anrechnungsfreie Teil dieses Einkommens wurde auf 25 v. H. zuzüglich 10 v. H. für jedes Kind festgelegt. Vor der Änderung hatte der Schlüssel bei 40 v. H. zuzüglich 5 v. H. für jedes Kind gelegen.

Diese gesetzliche Änderung führt im Rahmen einer nach sozialen Gesichtspunkten differenzierten Politik zu einer Steigerung des anzurechnenden Einkommens bei Familien mit nur einem oder zwei (einschließlich des Auszubildenden selbst) unversorgten Kindern. Durch die familienfreundliche Verdoppelung des Vomhundertsatzes für jedes unversorgte Kind wurde sichergestellt, daß sich Familien mit drei unversorgten Kindern durch die Regelung finanziell nicht verschlechtern, Familien mit vier und mehr Kindern verbessern.

Die in der Frage genannten Zahlen beruhen offensichtlich auf unrichtigen Annahmen. Die Auffassung, der erhöhte anrechnungsfreie Betrag für Kinder komme nur „Kindern in der Ausbildung" zugute, ist unrichtig. Richtig ist vielmehr, daß alle unversorgten Kinder begünstigt werden, also auch die noch nicht schulpflichtigen Kinder sowie Kinder nach Abschluß der Ausbildung, wenn diese – etwa weil sie zeitweise arbeitslos sind – kein Einkommen haben.

Als Folge der unrichtigen Ausgangsannahme müssen die angegebenen Quoten für Verbesserungen und Verschlechterungen in Zweifel gezogen werden. Falsch ist vor allem die Behauptung, daß sich aus der Neuregelung bei Teilgeförderten Förderungsminderungen bis 200 DM monatlich ergeben können: Bei einer Familie mit einem Kind, dem Geförderten selbst, betrug der anrechnungsfreie Einkommensbetrag der Eltern (soweit das Einkommen den Grundfreibetrag übersteigt) vor der Neuregelung 45 v.H., heute 35 v.H. Dieser maximale Unterschied von 10 v.H.-Punkten kann nicht zu einer Minderung des Förderungsbetrages in Höhe von 200 DM monatlich führen; in dieser Höhe könnte rein rechnerisch ein Minderungsbetrag nur zustande kommen, wenn die Eltern mehr als 3000 DM netto monatlich verdienen. Bei dieser Einkommenshöhe liegt der Auszubildende jedoch von vornherein außerhalb des Förderungsrahmens.

4. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Ausbildungsförderung in Zukunft noch verstärkt auf „Darlehen" umzustellen?

Die Festsetzung des Grunddarlehens auf 110 DM monatlich für bei den Eltern wohnende, 130 DM monatlich für auswärts

untergebrachte Studenten erfolgte durch das Haushaltsstrukturgesetz mit Wirkung ab 1976. Eine Erhöhung des Darlehensanteils ist daher nicht aktuell.

Die Bundesregierung erwartet in diesem Zusammenhang mit besonderem Interesse die Arbeitsergebnisse der auf ihren Vorschlag eingesetzten Arbeitsgruppe Hochschulfinanzierung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung. Diese Arbeitsgruppe befaßt sich u. a. auch mit verschiedenen Finanzierungsmodellen für die individuelle Ausbildungsförderung, die mit den Ländern eingehend zu erörtern sind.

Die Bundesregierung fördert Bemühungen auch um eine längerfristige Absicherung der individuellen Ausbildungsförderung, auf die die Auszubildenden vertrauen können. Die Darlehenskomponente in einem solchen System darf sich freilich nicht über den Aspekt des Ausgleichs zwischen den Generationen, aus dem heraus das Grunddarlehen eingeführt wurde, fortentwikkeln zu einer bildungspolitischen Steuerungsmaßnahme, durch die bedürftige Auszubildende vom Studium abgeschreckt werden. Die Bundesregierung ist daher bei der Beratung des Haushaltsstrukturgesetzes dem Vorschlag des Bundesrates, einen Teil der Darlehensförderung zusätzlich zu verzinsen, entgegengetreten und hat diese Verschlechterung der Ausbildungsförderung verhindert.

5. Welche Konsequenzen gedenkt die Bundesregierung aus dem Bericht des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft über die Auswirkungen des Haushaltsstrukturgesetzes auf Ausbildungs- und Graduiertenförderung vom 22. Juni 1976 zu ziehen, der die negativen Folgen der Einschränkungen der Bundesausbildungsförderung durch das Haushaltsstrukturgesetz, insbesondere beim sogenannten Vorausleistungstatbestand und bei der Möglichkeit, zur Vermeidung der Überleitung des Unterhaltsanspruches auf ein verzinsliches Darlehen auszuweichen, deutlich aufzeigt?

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft hat in seinem Bericht über die Auswirkungen des Haushaltsstrukturgesetzes auf Ausbildungs- und Graduiertenförderung vom 22. Juni 1976 an den Ausschuß für Bildung und Wissenschaft – Ausschußdrucksache 131 – hervorgehoben, daß eine umfassende Würdigung der Auswirkungen des Haushaltsstrukturgesetzes auf das Bundesausbildungsförderungsgesetz wegen der Kürze der seit dem Inkrafttreten des Haushaltsstrukturgesetzes vergangenen Zeit noch nicht möglich ist. Wenn in dem Bericht auch einige schon jetzt erkennbare Auswirkungen angedeutet sind, so konnte der Bericht naturgemäß noch kein abschließendes Bild liefern. Die Bundesregierung verfolgt die Entwicklung sorgfältig. Es bleiben jedoch noch weitere Erfahrungen der Länder bei der Durchführung des Gesetzes abzuwarten. Sollten sich die bisher schon gewonnenen Eindrücke verstärken oder noch andere Auswirkungen auftreten, so wird die Bundesregierung eventuelle Konsequenzen bei der nächsten Novellierung des Gesetzes zu erwägen geben.

6. Wird die Bundesregierung den Bericht zur sozialen Lage der Studenten nach § 35 BAföG, der durch das Haushaltsstrukturgesetz bereits um ein Jahr verschoben ist, noch vor den Bundestagswahlen am 3. Oktober d. J. vorlegen?

Die Bundesregierung ist gemäß § 35 BAföG verpflichtet, die Bedarfssätze, Freibeträge sowie die Pauschalabzüge für die soziale Sicherung alle zwei Jahre zu überprüfen und durch Gesetz gegebenenfalls neu festzusetzen. Sie hat hierüber dem Deutschen Bundestag zu berichten. Nach dem Haushaltsstrukturgesetz ist die nächste Überprüfung 1976 vorzunehmen. Die Bundesregierung wird ihren Bericht fristgemäß bis zum Ende des Jahres 1976 vorlegen.

Die Bundesregierung wird in diesem Bericht zur Anpassung der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz Stellung nehmen. Die Vorarbeiten werden mit besonderer Sorgfalt durchgeführt. Der Bericht muß insbesondere auch die Erfahrungen der mit der Durchführung des Gesetzes beauftragten und zu 35 v. H. an der Finanzierung beteiligten Länder im Schul- und Hochschulbereich, die Erkenntnisse aus der 8. Sozialerhebung über die wirtschaftliche und soziale Sicherung des Studiums sowie Vorschläge des Beirats für Ausbildungsförderung aufnehmen und von diesen Grundlagen Folgerungen ableiten.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auswirkungen der Werkarbeit von Studenten auf die Verweildauer an den Universitäten?

Die Probleme der Werkarbeit von Studenten kann man nicht schematisch behandeln. Grundsätzlich – und darauf hat die Bundesregierung zuletzt in ihrem Bericht über die wirtschaftliche und soziale Sicherung des Studiums (Drucksache 7/2116) hingewiesen – soll Werkarbeit nicht zu einer unangemessenen Verlängerung der Verweilzeiten oder Vernachlässigung des Studiums führen. Das schließt nicht aus, daß ein begrenztes Maß an Werkarbeit, insbesondere wenn sie konkreten Bezug zu der betreffenden Fachrichtung hat, durchaus mit dem Ziel des Studiums und einer begrenzten Studiendauer vereinbar ist.

Repräsentative Erhebungen zeigen, daß Hauptursachen für die hohe Überschreitung normaler Studienzeiten Mängel in der Organisation des Studiums und unzureichende Beratung der Studierenden sind. Entscheidend für die Verkürzung der Verweilzeiten sind nach Auffassung der Bundesregierung die Neuordnung von Studium und Prüfung, der Abbau von Parkstudien, die Einschränkung von Mehrfachstudien und der Ausbau der Studienberatung, um einen unnötigen Fachwechsel oder einen Studienabbruch zu vermeiden. Das Hochschulrahmengesetz hat das notwendige Instrumentarium für diese Maßnahmen bereitgestellt. Es muß von den Ländern zügig und einheitlich umgesetzt werden.

8. Zu welchen Auswirkungen (Härtefallkategorien) hat nach Kenntnis der Bundesregierung die Streichung der Ausbildungs-

hilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz sowie die Versagung der Arbeitslosenhilfe für die Absolventen der Hochschulen bisher geführt?

Die Bundesregierung konnte wegen der Kürze der seit dem Inkrafttreten des Haushaltsstrukturgesetzes verflossenen Zeit noch keinen Überblick darüber gewinnen, wie sich die Streichung der Ausbildungshilfe nach den §§ 31 ff. des Bundessozialhilfegesetzes in den Fällen, in denen die Ausbildung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes dem Grunde nach förderungsfähig ist, ausgewirkt hat. Sie sieht sich daher nicht in der Lage, zu diesem Zeitpunkt Angaben über die Auswirkungen dieser Gesetzesänderung zu machen.

Arbeitslosenhilfe wird seit dem 1. Januar 1976 an Absolventen von Hochschulen gewährt, wenn sie innerhalb des letzten Jahres vor Beginn der Ausbildung mindestens 26 Wochen in entlohnter Beschäftigung gestanden haben. Arbeitslosen Hochschulabsolventen, die diese Voraussetzung nicht erfüllt haben, aber nach dem inzwischen aufgehobenen § 2 Nr. 1 und 2 der Arbeitslosenhilfe-Verordnung vom 7. August 1974 (BGBl. I S. 1929) Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten, wurde diese Leistung bis zum 30. Juni 1976 weitergewährt. Durch diese Übergangsregelung wurden Härtefälle weitgehend vermieden.

Die Entwicklung der Bestandszahlen der Arbeitslosenhilfe-Empfänger legt den Schluß nahe, daß ein großer Teil der arbeitslosen Hochschulabsolventen, die am 31. Dezember 1975 Arbeitslosenhilfe bezogen haben, inzwischen Arbeit gefunden hat. Die Bundesanstalt für Arbeit hat in einer Strukturanalyse der Arbeitslosigkeit ermittelt, daß Ende Mai 1976 rund 9600 Absolventen von Hochschulen und Fachhochschulen arbeitslos waren. In welchem Umfang sie Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz in Anspruch nehmen, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

9. Sieht es die Bundesregierung in Zukunft als notwendig an, den Schwerpunkt des Hochschulaus- und -neubaus auf kleinere Hochschulen zu legen, um die negativen Auswirkungen von Massenuniversitäten, insbesondere die psychischen Belastungen und die Orientierungslosigkeit der Studenten, zu vermeiden?

Die Größe einer Hochschule muß sich nach ihrer inneren Struktur, insbesondere den in ihr vertretenen Fachrichtungen und ihren Aufgaben in der Forschung sowie nach den äußeren Bedingungen, vor allem der Größe des Sitzortes und der Struktur des Haupteinzugsgebietes richten.

In dem am 1. Juli 1976 beschlossenen 6. Rahmenplan für den Hochschulbau sind für alle Hochschulstandorte Zielzahlen für den weiteren Ausbau festgelegt worden, die künftig eine ausgeglichene regionale Verteilung der Studienplätze gewährleisten sollen.

Allerdings haben einzelne Länder unter Hinweis auf Haushaltsengpässe darauf verzichtet, die vorhandenen Mittel vorrangig

für den weiteren Ausbau gerade solcher Neugründungen einzusetzen, die zu große Hochschulen im Sinne der Fragestellung hätten entlasten können. Dies gilt z. B. für die Länder Baden-Württemberg (im Hinblick auf die Universität Ulm), Niedersachsen (im Hinblick auf die Universitäten Osnabrück und Oldenburg), Bayern (im Hinblick auf die Universität Augsburg) und Schleswig-Holstein (im Hinblick auf die geplante Hochschule in Flensburg).

Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn die CDU/CSU in den betreffenden Ländern auf die Problematik dieser Entscheidungen im Sinne ihrer eigenen Fragestellung aufmerksam machte.

Die Bundesregierung ist im übrigen der Auffassung, daß den in der Frage u. a. genannten Belastungen der Studenten am ehesten mit den im Hochschulrahmengesetz vorgesehenen Maßnahmen zur Studienreform und einem weiteren Ausbau der Studienberatung begegnet werden kann. Die Bundesregierung ist bereit, entsprechend den Beratungen im Planungsausschuß für den Hochschulbau sowie der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung weitere Initiativen der Länder und Hochschulen auf diesem Gebiet mit Vorrang zu unterstützen.